



## Van een theorie van beleidsfiasco's naar het fiasco van de beleidstheorie

Romke van der Veen bespreekt:  
Mark Bovens en Paul 't Hart,  
*Understanding Policy Fiascoes*, New  
Brunswick (USA)/London: Transaction  
Publishers, 1996.

Het boek *Understanding Policy Fiasco's* kan gelezen worden als het verslag van twee optimistische en goedwillende reizigers door een landschap dat gaandeweg vreemder en wonderlijker wordt. Als *Alice in Wonderland* verkennen de auteurs de literatuur over beleidsfiasco's en beleidsanalyse. Zij startten hun reis met de vraag waarom er sprake is van een toenemend aantal beleidsfiasco's, wat hier de oorzaak van is en of dergelijke fiasco's te voorkomen zijn door een beter zicht op de aard en oorzaken van beleidsfiasco's. Gaandeweg hebben zij deze technocratisch geïnspireerde vragen moeten laten vallen. Het wonderlijke – de fiasco's – werd gaandeweg normaal. De auteurs moesten zich afvragen wat fiasco's eigenlijk kenmerkte en ontdekten dat het fiasco vooral gelegen was in het 'eye of the beholder'. Fiasco's zijn met andere woorden sociale constructies. De vraag of er sprake is van beleidsfalen bleek in hoge mate afhankelijk van de normatieve uitgangspunten van de beoordelaar. De oorspronkelijk technocratisch geïnspireerde zoektocht werd zo geleidelijk een pleidooi voor een meer interpre-

tatieve benadering van beleidsanalyse. Hiermee willen de auteurs zeggen dat sociaal-wetenschappelijke (beleids)analyse altijd is gebaseerd op beperkte informatie en sociale constructies. Een technocratische oplossing voor beleidsproblemen raakt dan uit het zicht en wordt ingevuld voor een benadering met meer bescheiden pretenties: de bijdrage van beleidswetenschappen aan het beleid ligt in haar bijdrage aan het debat over beleidsvraagstukken. Zij kan tot een beter begrip van beleidsproblemen leiden en het debat op een hoger niveau brengen. Oplossingen biedt zij echter niet.

Veel beleidsproblemen zijn complexe problemen. Dit betekent dat er altijd een zekere mate van onenigheid zal bestaan over de aard en de oorzaken van het probleem. Hier liggen empirische en normatieve problemen aan ten grondslag. Deze 'onzekerheid' laat ruimte om op verschillende wijzen een beleidsprobleem te bestuderen. Het technocratische perspectief zal de nadruk leggen op een gebrek aan kennis en cognitieve competentie en een betere organisatie van 'het systeem' aandragen als oplossing voor het probleem. Een tweede benadering zoekt de oorzaken niet in de werking van het systeem en de begrensde mogelijkheden van mensen en instituties maar in de doelstellingen van het beleid. Onduidelijke, tegenstrijdige, onevenwichtige en dubbelzinnige doelen leggen een slapende mijn onder het beleid die ooit tot ontploffing moet komen. De oplossing wordt vervolgens ge-

### INHOUD

Beleidsfiasco's

BVD

Onbehagen

Ecotopia's

Complexe consensus



## B O E K E N

zoekt in eenduidige en evenwichtige doelstellingen. Politiek bedrijven is echter de uitoefening van het ambacht van compromissen sluiten en compromissen bestaan nu eenmaal bij de gratie van onduidelijke, tegenstrijdige, onevenwichtige en dubbelzinnige doelen. In haar pleidooi voor eenduidige en evenwichtige doelen raakt deze benadering daarom aan het technocratische perspectief. Een derde benadering legt de nadruk op de organisatie van het beleidsveld. Deze is vaak complex en er is tevens meestal sprake van tegenstrijdige belangen bij de verschillende betrokken organisaties. Complexiteit, communicatieproblemen en problemen met de onderlinge afstemming kunnen het falen van het beleid verklaren. Ook in dit geval ligt de oplossing voor de hand: een betere organisatie van het beleidsterrein. Kortom, de beleidsanalyse en zeker de analyse van beleidsfalen wordt gekenmerkt door wat de auteurs noemen 'theoretisch pluralisme'. Dit pluralisme voeren zij uiteindelijk terug tot verschillende opvattingen over 'good government' en is dus niet door meer en beter onderzoek te doen op te lossen.

Dat de auteurs op dit eindstation arriveren is – achteraf – niet verwonderlijk. Want wat zijn immers beleidsfasco's? De auteurs definiëren deze als: '...a negative event that is perceived by a socially and politically significant group of people in the community to be at least partially caused by avoidable and blameworthy failures of public policy-makers.' (p. 15) Deze definitie

sluit alle problemen waar de auteurs tijdens hun speurtocht op stuiten reeds in zich. Wat zijn negatieve beleidsresultaten? Is het hoge beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekering een beleidsfasco of is hier sprake van verschuivende doelen (van bescherming naar activering) die een voorheen minder problematische situatie geleidelijk tot een groot probleem verheft? Wie beoordeelt beleidsproblemen als een falen van het beleid? Problemen zijn per definitie omstreten. Het hoge beroep op de WAO werd geleidelijk een politiek probleem, voor de ontvangers van een WAO-uitkering was zij echter zeker geen fiasco. Waar liggen de oorzaken van beleidsproblemen en wie is hiervoor aansprakelijk? Lag het hoge beroep op de WAO reeds opgesloten in de regeling zelf of was zij het gevolg van veranderende economische omstandigheden? Of van beide, en zo ja, in welke mate? Dergelijke vragen zijn moeilijk en nooit met zekerheid te beantwoorden. Dit heeft tot gevolg dat het zoeken naar de oorzaak van beleidsfasco's vaak verandert in een speurtocht naar de schuldige (vgl. de Parlementaire enquête). De voorgaande vragen vormen de leidraad die de auteurs volgen. Achtereenvolgens staan zij stil bij de problemen die zich voordoen bij het beoordelen van het succes van beleid, bij het vaststellen van oorzaken van beleidsproblemen en bij het vaststellen van de rol van de betrokken actoren (dat zijn er vaak zeer vele).

Aan het einde van hun studie keren de auteurs terug naar de

vragen waar zij mee vertrokken zijn. De antwoorden die zij nu geven zijn van een geheel andere aard dan zij beoogden te geven bij de aanvang van hun studie. In de eerste plaats is er de laatste decennia steeds meer overheidsbeleid ontwikkeld en is dus ook de kans op falen van beleid toegenomen. Over de vraag of er ook in relatieve zin sprake is van een toename van beleidsfalen durven de auteurs geen uitspraken te doen. In de tweede plaats zijn de verwachtingen ten aanzien van wat de overheid vermag in de loop der tijd gestegen. Gestegen verwachtingen worden echter sneller beschaamd en kunnen zodoende ontevredenheid met het optreden van de overheid genereren en sneller tot de conclusie leiden dat het beleid heeft gefaald. Ten slotte – en dit is in de ogen van de auteurs de belangrijkste factor – heeft er de laatste tien, twintig jaar een omslag in het denken over de overheid plaatsgegrepen. Onder leiding van neo-klassieke economen en neo-conservatieve politiek filosofen zijn de ijkpunten in het debat over het functioneren van de overheid verschoven. De nadruk is komen te liggen op een in essentie technocratisch perspectief gestuurd door een ideologie van efficiëntie. Het dominante normatieve kader is technocratisch ('problem-solving') terwijl voorheen de aandacht voor de verzoening van tegenstrijdige belangen en voor de institutionele vormgeving van de staat veel groter was. Dit nieuwe kader is impliciet gebouwd op een negatieve kijk op 'big government' en op een optimistische visie op de



## B O E K E N

werking van de markt. Door het gebruik van dit perspectief is het aantal waargenomen fiasco's sterk gestegen en ligt ook de oplossing voor de hand: bureaucratie '... is no longer regarded as merely a nuisance, it has become an evil to be eradicated with every means possible.' (p. 146)

Het boek *Understanding Policy Fiascoes* geeft een overtuigende en

heldere kritiek op het technocratische karakter van een niet onbelangrijk deel van de sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse. Tegelijkertijd smaakt het boek naar meer, namelijk naar een boek over *Constructing Policy Fiascoes* waarin wordt getoond hoe in het publieke debat en in het politieke proces bepaald beleid of bepaalde beleidsactoren worden uitgeroepen tot succesvol respec-

tievelijk tot een fiasco. In een politiek klimaat waarin het neoklassieke en neo-conservatieve denken dominant is kan een dergelijke studie het noodzakelijke perspectief bieden op het sociaal geconstrueerde en dus eenzijdige karakter van deze benaderingen.

ROMKE VAN DER VEEN  
Hoogleraar Bestuurskunde  
TU Twente



## De Nederlandse geheim agent is een James Bond zonder naam

Thijs Wöltgens bespreekt:  
Dirk Engelen, *Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst*  
Den Haag: SDU, 1995.

Eind 1990 gaf Ien Dales, minister van Binnenlandse Zaken, aan de historicus D. Engelen de opdracht de geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) te schrijven. Zijn proefschrift werd begeleid door een commissie, die behalve de promotor J.V.C.H. Blom, de hoogleraren J.Th.M. Bank, M.C. Brands en P. de Rooy omvatte. Naleving van afspraken om de herkenbaarheid van personen en nog actuele inlichtingenmethodes te beschermen werd getoetst door een ambtelijke begeleidingscommissie. De interpretatie van de afspraken door deze commissie wordt door de auteur weliswaar strikt, maar in de praktijk

werkbaar genoemd. Deze mededeling roept niettemin de vraag op, hoe de dissertatie zou hebben uitgezien, als de onbelemmerde toegang tot de archieven ook tot een onbelemmerde publicatie had geleid.

De BVD, opgericht bij ver-  
trouwelijk Koninklijk Besluit in 1949, kende een reeks voorgangers. De handhaving van de neutraliteit rond en na de Eerste Wereldoorlog noodzaakte tot militair inlichtingenwerk, dat geleidelijk een binnenlandse component kreeg als gevolg van revolutiedreiging en mogelijke 'vijfde colonnes'. Al aan het eind van de Eerste Wereldoorlog beschikte de derde sectie van de Generale Staf (GS III) in de grote steden over een politienetwerk. De medewerking van burgemeesters en commissarissen der Koningin kreeg min of meer officiële status bij de oprichting van de Centrale Inlichtingendienst (CI) in 1919.

Het zogenaamde 'ambtenarenverbod', in 1933 ingesteld als reactie op de muiterij op de Zeven Provinciën, belastte de CI met betrouwbaarheidsonderzoek-

ken. Het verbod leidde niet zo vaak tot ontslagen (prominente slachtoffers waren het latere PvdA-kamerlid J. de Kadt en de NSB-leider Mussert), maar tot het niet in overheidsdienst nemen van extremistisch geachte sollicitanten.

Nauwelijks ontkomen aan de Duitse bezetters richtte de Nederlandse regering in Londen ballingschap de Centrale Inlichtingendienst (CID) op onder leiding van de later geruchtmaakende voormalige commissaris van politie in Den Haag, F. van 't Sant.

Na de bevrijding volgde bij beschikking van de Chef-Staf van het Militair Gezag van 29 mei 1945 de instelling van het Bureau Nationale Veiligheid (BNV). Hoofd BNV werd Mr. Louis Einthoven. Aan deze zelfs tot nu toe omstreden man, die vervolgens ook de BVD zou leiden, wordt een heel hoofdstuk gewijd. Einthoven was na de werkzaamheden in Indië en Genève in 1933 hoofdcommissaris van Politie in Rotterdam geworden.